




Стална конференција
градова и општина

SKG Савез градова и општина Србије



**АНАЛИЗА УТИЦАЈА
ЗДРАВСТВЕНЕ КРИЗЕ
ПРОУЗРОКОВАНЕ
ПАНДЕМИЈОМ ВИРУСА
COVID-19 НА ЕУ ФОНДОВЕ
ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**



Шведска
Sverige

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ЗДРАВСТВЕНЕ КРИЗЕ
ПРОУЗРОКОВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ ВИРУСА COVID-19
НА ЕУ ФОНДОВЕ ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

Огњен Мирић

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА
ЗДРАВСТВЕНЕ КРИЗЕ ПРОУЗРОКОВАНЕ
ПАНДЕМИЈОМ ВИРУСА COVID-19 НА
ЕУ ФОНДОВЕ ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

Београд, 2021.

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ЗДРАВСТВЕНЕ КРИЗЕ
ПРОУЗРОКОВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ ВИРУСА
COVID-19 НА ЕУ ФОНДОВЕ ЗА ЈЕДИНИЦЕ
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

Аутор

Огњен Мирић

Издавач

Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Лектура

Љупка Мирковић Дубајић

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 300

Место и година издавања

Београд, 2021.

ISBN 978-86-80480-32-9

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----------|
| САДРЖАЈ | 5 |
| 1. УВОД | 7 |
| 2. ЈЛС ОБУХВАЋЕНЕ АНАЛИЗОМ | 9 |
| 3. ПРЕГЛЕД ФИНАНСИЈСКЕ ПОДРШКЕ ЕУ СРБИЈИ НАМЕЊЕНЕ ОТКЛАЊАЊУ ПОСЛЕДИЦА COVID-19 ПАНДЕМИЈЕ | 11 |
| 4.1. Помоћ ЕУ током COVID-19 пандемије..... | 16 |
| 4.2. Последице по спровођење програма и пројектних активности..... | 19 |
| 4.3. Последице по капацитете ЈЛС..... | 20 |
| 5. ИПА III СТРАТЕШКИ И ПРОГРАМСКИ ОКВИР | 21 |
| 6. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЈЛС, СКГО И НАЦИОНАЛНИ НИВО КОЈИ ПРОИЗИЛАЗЕ И АНАЛИЗЕ | 29 |
| 6.1. Закључци..... | 29 |
| 6.2. Препоруке..... | 31 |
| 7. АНЕКСИ | 35 |
| 7.1. Анекс 1. Методологија рада..... | 35 |
| 7.2. Анекс 2. Упитник за ЈЛС | 38 |

1. УВОД

Почетком 2020. године, Република Србија, али и локалне самоуправе у Србији суочиле су се са глобалном здравственом кризом проузрокованом пандемијом вируса COVID-19, чиме се створила потреба за израдом анализе утицаја пандемије на ЕУ фондове намењене јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у Србији. Циљ наведене анализе је утврђивање стања добијене ЕУ финансијске подршке Србији за санирање последица пандемије, утицаја COVID-19 пандемије на планирање и спровођење пројеката ЈЛС у Србији финансираних из средстава ЕУ, као и будуће планове за финансирање отклањања последица COVID-19 пандемије.

Методолошки приступ израде анализе заснован је на следећим основним корацима:

- Израда критеријума за одабир општина и њихов одабир;
- Израда упитника намењеног ЈЛС и његова обрада након прикупљених одговора;
- Анализа јавно доступних информација и званичних докумената;
- Организовање интервјуа са одређеним бројем општина и државних институција;
- Сумирање налаза и предлог препорука.

Након уводног дела приказана је методологија за утврђивање ЈЛС које су обухваћене анализом. Затим је приказан преглед финансијске подршке ЕУ Србији намењене отклањању последица COVID-19 пандемије. Након тога представљен је утицај COVID-19 пандемије на планирање и спровођење пројеката које финансира ЕУ у ЈЛС. Овај део анализе заснован је на упитнику за ЈЛС на основу ког је испитан утицај пандемије на планирање и спровођење пројеката финансираних из ЕУ фондова, као и на прикупљеним подацима од надлежних институција и обрадом свих добијених података. У петом делу анализе приказан је стратешки и програмски оквир Инструмента за претприступну помоћ за период 2021–2027. (ИПА III), са посебним освртом на планирана средства од значаја за отклањање последица COVID-19 пандемије. Последњи део анализе обрађује закључке и препоруке за ЈЛС, СКГО и национални ниво. У анексу анализе представљена је општа методологија рада, као и упитник који је коришћен као метод/инструмент прикупљања података.

Објављивање ове анализе омогућиће да она постане доступна широј јавности, а пре свега ЈЛС и државним органима, односно међународним партнерима заинтересованим за подршку ЈЛС. Очекује се да се тиме доприносе повећаном знању и свести о ефектима COVID-19 пандемије на ЕУ фондове за ЈЛС, као и могућности-ма за подршку у отклањању истих.

2. ЈЛС ОБУХВАЋЕНЕ АНАЛИЗОМ

Након анализе различитих опција за утврђивање ЈЛС које ће бити обухваћене упитником (нпр. број становника, категорија развијености, висина буџета по глави становника, величина територије, округ, покрајина, статус (град, општина или градска општина)), утврђено је да би предност требало дати територији обухваћеној пројектима које финансира ЕУ. С тим у вези утврђено је да би упитник требало проследити свим ЈЛС на основу следећих показатеља:

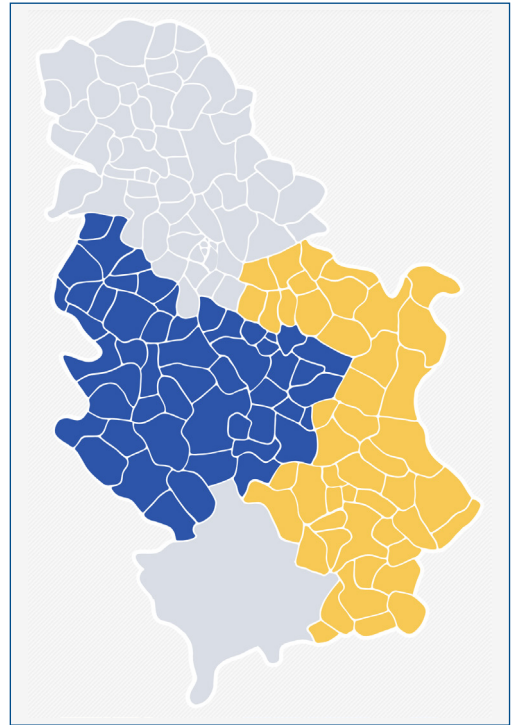
- Територије обухваћене Програмом подршке Европске уније развоју општина – ЕУ ПРО који обухвата 99 ЈЛС у регионима Шумадије и западне Србије и Јужне и источне Србије (мапа 1);
- Територије обухваћене програмима прекограничне сарадње који обухватају територију АП Војводине, као и друге општине обухваћене програмима (мапа 2);
- Чињенице да је територија Републике Србије обухваћена програмима транснационалне сарадње (нпр. Дунавски транснационални програм – мапа 3);
- Спровођења појединачних пројеката широм Србије (нпр. „ЕУ за културно наслеђе и туризам” у чијем фокусу се налази осам општина и градова у источној Србији и Доњем Подунављу: Смедерево, Пожаревац, Кладово, Неготин, Зајечар, Велико Градиште, Голубац и Мајданпек, *Exchange 5* и *Пројам инклузије Рома* (који обухватају 68 ЈЛС и 5 градских општина, кроз укупно 54 пројекта), ЕУ подршка у припреми пројеката” у оквиру ког се припрема пројектно-техничка документација за инфраструктурне пројекте у различитим ЈЛС (нпр. Соко Бања, Лозница, Панчево, Брус, Блаце) и други пројекти).

Мапа 1. Програм ЕУ ПРО.



Извор: <https://www.eupro.org.rs/gderadimo>

Мапа 2. Програми прекограничне сарадње.



Извор: <http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/Default.aspx>

Мапа 3. Дунавски транснационални програм.



Извор: <http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/participating-countries>

3. ПРЕГЛЕД ФИНАНСИЈСКЕ ПОДРШКЕ ЕУ СРБИЈИ НАМЕЊЕНЕ ОТКЛАЊАЊУ ПОСЛЕДИЦА COVID-19 ПАНДЕМИЈЕ

У документу Комуникација Комисије о подршци Западном Балкану у сузбијању COVID-19 и опоравку након пандемије”, од 29. априла 2020. године, из постојећег буџета за период 2014–2020, Европска комисија је предвидела финансијску помоћ од 3,3 милијарде евра за **земље Западног Балкана** за решавање непосредне здравствене кризе и проистеклих хуманитарних потреба, као и дугорочног и структурног утицаја на њихова друштва и економије.

Поменути износ финансијске помоћи укључује прераспделу средстава у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) у износу од 38 милиона евра непосредне подршке здравственом сектору, посебно у виду набавке личне заштитне опреме, тестова и респиратора, 389 милиона евра за решавање социјалних и економских проблема, додатни пакет економске реактивације за регион од 455 милиона евра у блиској сарадњи са међународним финансијским институцијама, као и предлог за 750 милиона евра макрофинансијске помоћи и 1,7 милијарди евра помоћи Европске инвестиционе банке. ЕУ такође пружа непосредну хуманитарну помоћ угроженим избеглицама и мигрантима у износу од 4,5 милиона евра и додатних 8 милиона евра хитне подршке мигрантима и избеглицима који су тренутно на територији Западног Балкана из Инструмента ЕУ за допринос стабилности и миру. Такође, Фонд солидарности ЕУ, који је намењен одговору на природне катастрофе, отворен је за земље Западног Балкана које су почеле претприступне преговоре.

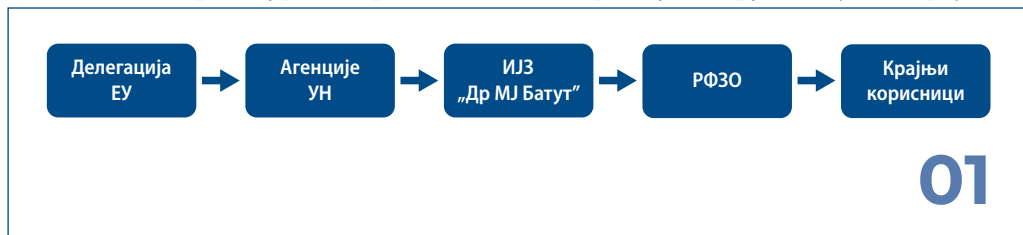
Када је реч о **Републици Србији**, ЕУ је, *из постојећих ИПА II средстава*, брзо ставила на располагање *93 милиона евра у марту 2020. године*, од чега је 15 милиона евра било намењено хитној хуманитарној помоћи, а 78 милиона евра за средњорочни економски опоравак. Средства **намењена хитној хуманитарној помоћи** утрошена су за:

- летове 15 карго авиона који су довели више од 721 тоне опреме потребне за борбу против корона вируса која се састојала из опреме и уређаја набављених у Кини и Индији (7,1 милион евра).

- набавку медицинске опреме и материјала (4,9 милиона евра) као што су:
 - 800.000 заштитних медицинских маски за лице намењених медицинском особљу;
 - 300 инфрацрвених термометара намењених за бесконтактно мерење температуре;
 - 100 стационарних концентратора кисеоника;
 - 100 контејнера са намештајем и пратећом опремом за тријажу и хитну здравствену негу;
 - два уређаја за PCR (полимеразну ланчану реакцију) у реалном времену и 25.000 реагенса за 2019-нCoV тестове који омогућавају тренутну дијагнозу на COVID-19 након администрирања теста. Испоручени су институтима Батут и Торлак у Београду;
 - 50 монитора за интензивну негу;
 - 25 уређаја за мониторинг, вентилацију и анестезију за краткорочну или дугорочну вентилациону помоћ са анестезиолошком негом пацијената оболелих од акутне респираторне опструкције;
 - 50 респиратора.

Наведена опрема је испоручена здравственим установама широм земље у складу са потребама утврђеним од стране Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО), док је Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут” био уговорна страна о додели донације.

Графикон 1. Процедура одобрења и набавке опреме у оквиру постојећих пројеката



Поред тога, наведена средства су искоришћена и за:

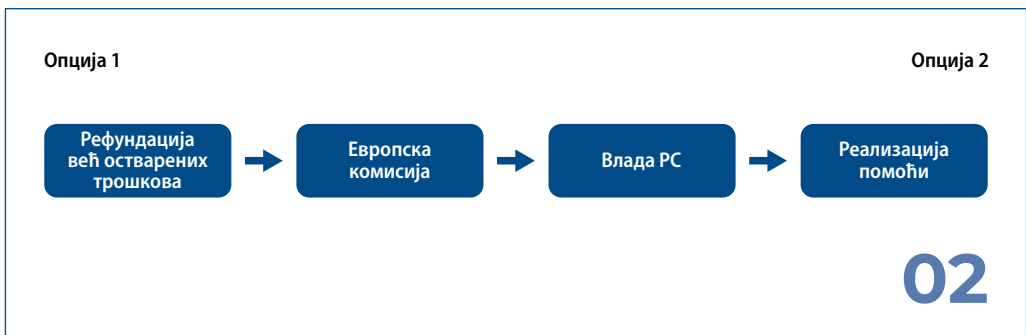
- запошљавање 200 здравствених радника на 6 месеци (лекари, медицински техничари и административно особље као подршка институтима за јавно здравље, центрима примарне здравствене неге, COVID клиникама и кључним лабораторијама);
- ЕУ је такође пружила помоћ најосетљивијим групама током COVID кризе, посебно ромској заједници: 100.000 евра за хигијенске пакете и пакете најнежнијих прехранбених намирница за ромска насеља у 4 града у Србији (Београд, Ниш, Суботица, Ваљево), жене и стара лица у забаченим местима, 100.000 евра за хигијенске пакете као помоћ осетљивим групама у 50 општина и подршка транзитним центрима за мигранте (600.000 евра за

ћерад, шаторе, душеке, јастуке, веш, постељину, грејалице на гас, столове на расклапање, итд.).

Додатну помоћ Србија је добила и кроз *Механизам ЕУ за цивилну заштитну* чији је Србија члан од 2015. године. У оквиру овог механизма Србија је добила од ЕУ 500.000 заштитних маски *FFP2* и *FFP3*, 540.000 медицинских рукавица, 49.200 заштитних комбинезона, 49.200 заштитних ципела за комбинезоне, 5.500 заштитних наочара, 5 генератора, 5 вентила за проток, 5 екстрактора кисеоника, 5 носних канила са кисеоником, 200 кисеоничких маски високе концентрације и 200 кисеоничких маски ниске концентрације. Поред тога, кроз овај механизам обезбеђена је и основна опрема за потребе мигрантских кампова због повећаног броја миграната (нпр. кревети, ћерад, грејалице итд.).

Такође, из *Фонда солидарности Европске уније* Републици Србији је одобрена помоћ у износу од 12 милиона евра, која ће бити искоришћена за покривање трошкова здравствене помоћи која је већ пружена грађанима Србије. Ова средства су одобрена након што је *радна група*, коју је основао и којом је руководио министар за европске интеграције, припремила пријаву.

Графикон 2. Реализација средстава у оквиру Фонда солидарности



Поред наведене помоћи која је опредељена током COVID-19 пандемије, ЕУ је у претходном периоду обезбедила различиту врсту помоћи која је директно допринела у борби против COVID-19, као што је обнова и опремање Националне референтне лабораторије или набавка 252 возила хитне помоћи. Поред тога, Европска инвестициона банка је финансирали реконструкцију и изградњу 20 болница на територији Србије, укључујући Клинички центар у Нишу.

Износ од 78 милиона евра за *крајкорочни и средњорочни економски опоравак* представља оквирну суму која би могла да се определи кроз *преусмеравање већ постојећих ИПА II средстава*. Од наведеног износа, 15 милиона евра је већ опредељено у виду преусмеравања и повећања средстава већ постојећих пројеката. Преостали износ и намена средстава зависе од *договора између ЕК и Владе Републике Србије* и могуће их је преусмерити за средњорочни економски опоравак.

Од ИПА II средстава која је ЕУ већ наменила заједничким потребама држава Западног Балкана посебно се истичу 95 милиона евра за подршку малим и средњим предузећима и 70 милиона евра за набавку вакцина.

Износ од 95 милиона евра је обезбеђен за конкурентности малих и средњих предузећа у виду средстава намењених Фонду за развој и иновације предузећа на Западном Балкану (*Western Balkans Enterprise Development and Innovation Facility*), Европском фонду за Југоисточну Европу (*European Fund for Southeast Europe*) и Фонду за зелени раст (*Green for Growth Fund*).

Највећи део средстава намењених Фонду за развој и иновације предузећа на Западном Балкану намењен је гарантном механизму. У контексту значајних инвестиционих потреба и ограниченог фискалног простора, сврха гарантног механизма је да омогући повећање инвестиција у областима које директно доприносе одрживом друштвено-економском развоју и регионалној интеграцији, посебно јачању конкурентности и стварању радних места у региону. Гарантни механизам ће то постићи нарочито привлачењем приватног капитала и подржавањем приватних инвестиција, нпр. од стране домаћинства, новооснованих предузећа и малих и средњих предузећа, иновативних предузећа или јавно приватних партнерстава. Приоритетне области које ће добити подршку у оквиру гарантног механизма су:

- финансирање новооснованих малих и средњих предузећа, иновативна улагања у успостављена МСП, укључујући и дигитализацију;
- подстицање прекограничних инвестиција, као и трговине унутар региона и са ЕУ, посебно кроз извозно оријентисане инвестиције које повећавају локално запошљавање, стварање локалне вредности и које омогућавају компанијама да достигну стандарде ЕУ и да обликују регионално економско подручје;
- омогућавање улагања у одрживу пољопривреду, рурални развој и прераду хране (нпр. заједно са ИПАРД-ом), укључујући инструменте као што су лизинг и осигурање;
- повећавање зелених инвестиција које подстичу еколошке и климатске акције на иновативне и економски исплативе начине (нпр. рециклирање, обновљиви извори енергије или енергетска / ресурсна ефикасност) и подржавање зеленог предузетништва, укључујући кружну димензију економског развоја.

Да би се ублажиле економске последице пандемије COVID-19, Гаранција за западни Балкан биће преоријентисана како би се обезбедило „специфично уклапање у сврху одговора на COVID-19” у идентификованим приоритетним областима. У практичном смислу, приоритети ће бити предлози који циљају потребе за ликвидношћу МСП, што ће омогућити брзу примену ове врсте подршке за суочавање са краткорочним и средњорочним економским утицајем пандемије.

Износ од 70 милиона евра биће искоришћен за набавку вакцина које ће бити расподељене између држава Западног Балкана узимајући у обзир број становника појединачних држава и њихове потребе. Део помоћи (највише 15%) може се користити и за куповину опреме, медицинских средстава, материјала и потрошног материјала потребног за испоруку вакцина.

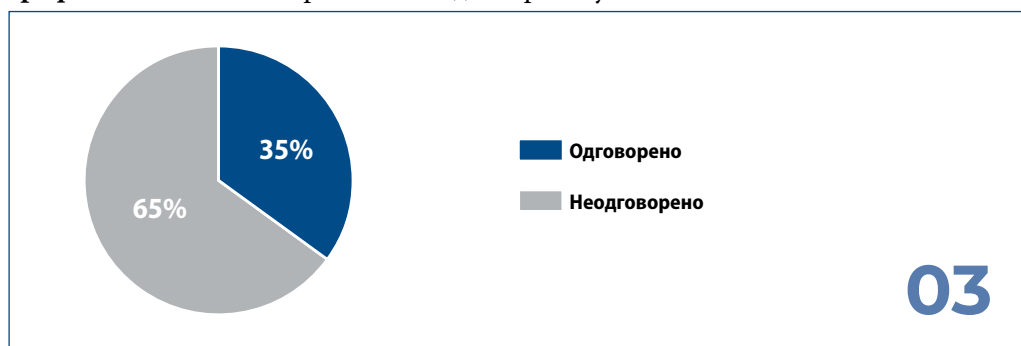
4. УТИЦАЈ COVID-19 ПАНДЕМИЈЕ НА ПЛАНИРАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТА КОЈЕ ФИНАНСИРА ЕУ У ЈЛС

Како би се утврдило стање добијене финансијске подршке од ЕУ за санирање последица пандемије и њеног утицаја на постојеће ИПА фондове, као и утицај пандемије вируса COVID-19 на планирање и спровођење пројеката ЈЛС у Србији финансираних из средстава ЕУ, припремљен је **упитник за ЈЛС**.

Упитник је достављен електронским путем на адресе 169 (градских) општина и градова, док је број пристиглих одговора 59, односно 35%¹. На основу структуре упитника одговори су анализирани према следећим целинама:

- Помоћ ЕУ током COVID-19 пандемије;
- Последице по спровођење програма и пројектних активности;
- Последице по капацитете.

Графикон 3. Анализа пристиглих одговора на упитник



¹ ЈЛС које су одговориле на упитник: *Београдски реион* (Вождовац, Звездара, Земун, Раковица, Стари Град, Сурчин), *Реион Војводине* (Сомбор, Оџаци, Панчево, Бела Црква, Нови Сад, Беочин, Врбас, Србобран, Сремски Карловци, Тител, Кањижа, Мали Иђош), *Реион Шумадије и Западне Србије* (Ужице, Севојно, Нова Варош, Пожега, Пријепоље, Љиг, Мионица, Шабац, Крупањ, Деспотовац, Параћин, Варварин, Трстеник, Ђићевац, Краљево, Врњачка Бања, Нови Пазар, Рашка, Кнић, Лапово, Топола), *Реион Јужне и Источне Србије* (Мајданпек, Костолац, Велико Градиште, Жагубица, Мало Црниће, Петровац на Млави, Бољевац, Сокобања, Лебане, Пантелеј, Гаџин Хан, Меровина, Сврљиг, Пирот, Бабушница, Бела Паланка, Смедерево, Сурдулица, Прокупље, Куршумлија).

4.1. Помоћ ЕУ током COVID-19 пандемије

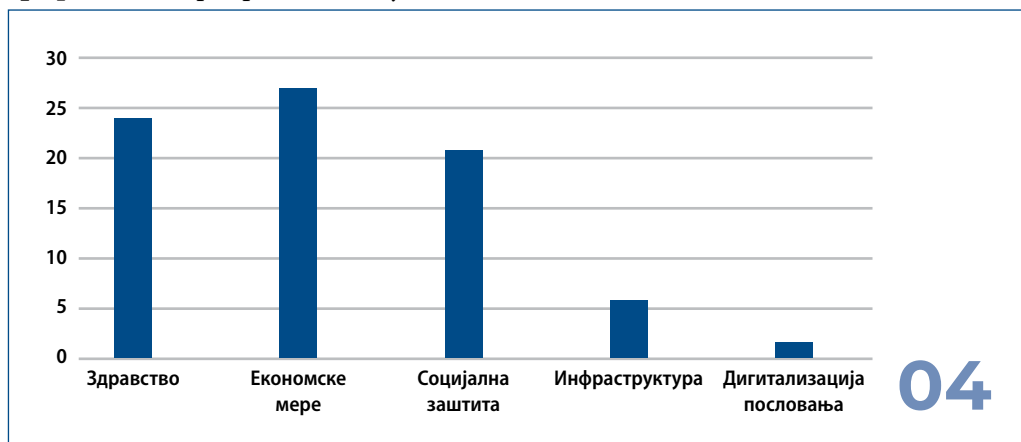
Током 2020. године помоћ ЕУ у борби против COVID-19 пандемије била је усмерена пре свега у виду *хуманиитарне помоћи* (нпр. медицинска опрема, лична заштитна опрема итд.). Према информацијама добијеним од стране ЈЛС, укупно је осам ЈЛС добило хуманитарну помоћ, од чега су две ЈЛС добиле хуманитарну помоћ од стране билатералних донатора, док се 51 ЈЛС изјаснило да није било корисник хуманитарне помоћи током COVID-19 пандемије. Међутим, према подацима добијеним од Делегације ЕУ, 15 милиона евра је током 2020. године било реализовано за хитну хуманитарну помоћ у виду набавке медицинске опреме и материјала и карго летова. Одлуком Владе одређено је да Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут” буде задужен за процену потреба и приоритета како би се обезбедила дистрибуција медицинске опреме и материјала крајњим корисницима (нпр. домовима здравља, болницама итд.). Има неколико објашњења у вези са нескладом између прикупљених информација:

- Новим Законом о здравственој заштити („Сл. гласник РС”, бр. 25/2019) домови здравља су прешли са локалног нивоа у надлежност Републике, док су ЈЛС остале ингеренције над хитном помоћи и апотекама. С тим у вези, комуникација у вези са набавком, односно дистрибуције хуманитарне помоћи обављана је директно између Републичког фонда за здравствено осигурање и здравствених установа широм Србије, без укључивања ЈЛС;
- Недовољне размене информација на локалном нивоу. Наиме, Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације („Сл. гласник РС”, бр. 27/2020) уређује састав, начин и организацију рада штабова за ванредне ситуације, укључујући и штабове на окружном, градском и општинском нивоу. Чланови штабова за ванредне ситуације су представници специјализованих органа (нпр. здравства, водопривреде, одбране, итд.). Представници органа који се баве пројектним управљањем нису експлицитно наведени као чланови штабова иако Уредба оставља могућност и да други учесници ван специјализованих органа буду именовани. Такође, члан 13. Уредбе предвиђа да штабови за ванредне ситуације припремају годишње извештаје, извештаје, анализе, информације и друга документа. Међутим, ова документа нису јавно доступна на интернет презентацијама ЈЛС;
- Недоступност података о испоруци опреме од стране Републичког фонда за здравствено осигурање здравственим установама широм земље.

Имајући у виду да је приоритет борбе против COVID-19 пандемије био усмерен на здравствену заштиту, ЕУ је током 2020. године усмерила ограничена средства ка *ошклањању економских последица COVID-19 пандемије*. Велика већина ЈЛС, њих 56, изјаснила се да није била корисник средства ЕУ усмерених на отклањање економских последица COVID-19 пандемије, док су две ЈЛС указале да

су корисник оваквих мера у области туризма и угоститељства, као и једна ЈЛС која је била корисник опреме намењене грађевинским мајсторима. Међутим, увидом у јавно доступне информације, утврђено је да је ЕУ током периода пандемије обезбедила знатно већа финансијска средства за отклањање економских последица COVID-19 пандемије. Као пример такве помоћи можемо истаћи грант шеме у оквиру пројекта ЕУ за културно наслеђе и туризам” у чијем фокусу се налази осам општина и градова у источној Србији и Доњем Подунављу: Смедерево, Пожаревац, Кладово, Неготин, Зајечар, Велико Градиште, Голубац и Мајданпек, а које за циљ имају подизање комплетне туристичке понуде Доњег Подунавља. Четири типа грант шема су отворене у другој половини 2020. године, тако да се реализација одобрених пројеката очекује током 2021. године². Такође, према подацима добијеним од Делегације ЕУ, ЕУ је определила 15 милиона евра за отклањање економских последица COVID-19 кроз преусмеравање и повећање средстава већ постојећих пројеката.

Графикон 4. Приоритети ЈЛС у 2021. години



Према подацима добијеним од ЈЛС, у оквиру постојећих пројеката финансираних из средстава ЕУ, а у чије спровођење су укључене ЈЛС, није извршено значајније преусмеравање активности како би се обезбедила помоћ у борби против пандемије, односно отклањању економских последица пандемије. Само једна ЈЛС је известила да је у оквиру Програма ЕУ ПРО извршено преусмеравање активности и да је путем прерасподеле дела финансијских средстава, ЕУ ПРО набавио уређаје за респираторни мониторинг и анестезију, потребне за лечење све већег броја заражених. Поред тога, програм је набавио потпуно опремљене контејнере за тријажу пацијената који су постављени испред медицинских центара у општинама обухваћеним Програмом. С друге стране, неке од општина известили су о преусмеравању активности како би се обезбедила помоћ у борби против пандемије у оквиру

² ЕУ за културно наслеђе и туризам, <http://eu-za-kulturno-nasledje.euinfo.rs/grantovi/>.

пројеката које финансирају други донатори, као што су Немачка и Швајцарска. Међутим, према подацима добијеним од Делегације ЕУ, у оквиру 10 пројеката који се тичу различитих крајњих корисника, укључујући ЈЛС, извршено је преусмеравање активности како би се омогућила помоћ у борби против пандемије, односно отклањања економских последица пандемије³.

Уколико би током 2021. године били расписани конкурси за доделу средстава ЕУ за отклањање последица пандемије, 54 ЈЛС се изјаснило да би конкурисало тј. доставило пројектни предлог. ЈЛС су сагласне са *периоритетима* на које би усмерила средства који се могу груписати у четири области:

- Унапређење здравствене заштите у виду набавке медицинске опреме (нпр. апарати за рендгенско снимање плућа, амбулантна возила, итд.) и личне заштитне опреме (нпр. за јединице цивилне заштите, домове здравља и болнице, школе итд.);
- Помоћ отклањању економских последица у виду финансирања активних мера за запошљавање, помоћ угроженим привредним гранама као што су туризам и угоститељство, помоћ при samozапосљавању, подизање пољопривредне производње и подршка културним догађајима;
- Помоћ социјалној заштити, намењеној пре свега старијој популацији и социјално угроженим групама, као и помоћ појединцима који су остали без посла. Додатну помоћ требало би усмерити на социјално предузетништво, помоћ волонтерским службама, отварање саветовалишта за психосоцијалну подршку;
- Развој инфраструктуре у различитим областима (нпр. пословна инфраструктура, реконструкција домова здравља, животна средина);
- Унапређење дигиталног пословања ЈЛС.

Пет градских општина се изјаснило да не би доставило пројектни предлог због ограничених надлежности градских општина које их онемогућавају да самостално подносе предлоге пројеката у одређеним приоритетним областима.

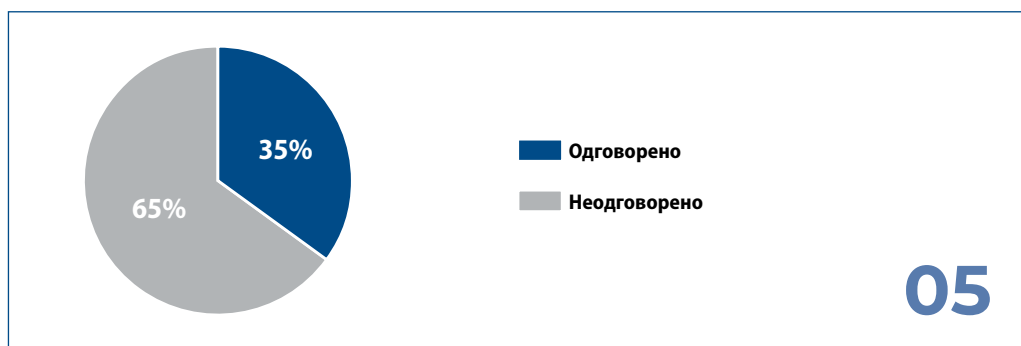
3 Подаци добијени од Делегације ЕУ: „Use of funding within an ongoing contract - Disaster risk reduction - with UNDP (2,000,000); Increase funding of an ongoing contract - Disaster risk reduction - with UNDP (6,600,000); Minor reallocation or use of funding within ongoing contracts with UNOPS - EU for Social Housing (3,500,000); Minor reallocation or use of funding within ongoing contracts with UNOPS - EU PRO (1,365,000); Increase funding of an ongoing contract with UNOPS - EU for Social Housing (part of 7,000,000); Use of funding under the contract for gender mainstreaming with UN Women (202,000); Use of funding under the contract with Standing conference of Towns and Municipalities (13,000); Use of funding under the contract with IOM for border management (607,762); Use of funding under the contract with KIRS for asylum centres (251,760); Upgrade the investment for the 112 system (485,000)”.

4.2. Последице по спровођење програма и пројектних активности

Већина ЈЛС, њих 34, изјаснило се да је могуће да су неки од планираних позива одложени, али да ЈЛС о томе нису биле обавештене, односно 21 ЈЛС се изјаснило да због COVID-19 пандемије нису одложени планирани позиви за грант средства ЕУ. Само две ЈЛС су указале да су планирани позиви одложени, у оквиру програма прекограничне сарадње са Босном и Херцеговином, односно грант шема намењена интерно расељеним лицима и повратницима по споразуму о реадмисији. Накнадном провером је утврђено да је разлог за одлагање позива у оквиру програма прекограничне сарадње са Босном и Херцеговином административне природе и да нема везе са COVID-19 пандемијом (каснило се са уговарањем пројеката из претходног позива и финализацијом административне документације за нови позив).

COVID-19 пандемија није у значајнијој мери утицала на спровођење активности пројеката који се финансирају из средстава ЕУ. Када су у питању пројекти које ЈЛС директно спроводе (нпр. пројекти у оквиру грант шема) 20 ЈЛС се изјаснило да је било кашњења у спровођењу активности, као што су: расписивање набавки, рад на терену, радионице, обуке и заједнички догађаји и извођачки радови на инфраструктурним пројектима. Наведена кашњења нису била дужа од шест месеци, док су заједнички догађаји, који подразумевају велики број учесника, померени за 2021. годину. Поред тога, било је и кашњења у административним активностима од значаја за спровођење пројеката, као што су кашњења приликом потписивања уговора у оквиру програма прекограничне сарадње са Бугарском, односно кашњење уплате транше и рефундације средстава претфинансирања у оквиру грант шеме *Exchange 5*. Битан податак је и да 23 ЈЛС (39% од укупног броја које су доставиле одговор) нема тренутно ЕУ пројекат који директно спроводи.

Графикон 5. Утицај пандемије на спровођење пројеката



Када је у питању спровођење активности пројеката чији су ЈЛС *индиректни корисници*, а који се финансирају из средстава ЕУ (нпр. планирана техничка помоћ (израда пројектно-техничке документације за инфраструктурне пројекте) или извођење инфраструктурних радова или планирана набавка опреме), ЈЛС нису известиле о кашњењу ових пројеката.

Уговорна тела (управљачко тело у Бугарској, Делегација ЕУ, Министарство финансија, СКГО и УНОПС) показала су висок степен разумевања и флексибилности за новонасталу ситуацију изазвану COVID-19 пандемијом и омогућила су продужење трајања пројеката оним ЈЛС које су то тражиле. Укупно 20 ЈЛС је тражило продужење које је одобрено, док нису забележени случајеви негативног одговора на захтев за продужетком пројеката⁴.

4.3. Последице по капацитете ЈЛС

Финансијски капацитети:

Због COVID-19 пандемије у шест случајева финансијска средства из буџета ЈЛС намењена суфинансирању пројеката током 2020. године преусмерена су за друге намене. Овакве одлуке утицале су на одлагање пројектних активности, док је помоћ суфинансирању НВО пројеката у случају једне ЈЛС у потпуности обустављена.

Укупно пет ЈЛС се изјаснило да због COVID-19 пандемије није у могућности да планира финансијска средства за суфинансирање ЕУ пројеката у буџету за 2021. годину. С друге стране, укупно 35 ЈЛС се изјаснило да COVID-19 пандемија не представља препреку у планирању средстава у буџету за 2021. годину за суфинансирање ЕУ пројеката. Међутим, од ових 35 ЈЛС, њих 10 нема тренутно пројекте које директно спроводе, па самим тим ни потребу за суфинансирањем. Поред тога, 14 ЈЛС није ни планирало суфинансирање ЕУ пројеката у буџету за 2021. годину.

Административни капацитети:

Током 2020. године није било организационих промена унутар ЈЛС, узрокованих COVID-19 пандемијом, које су утицале на капацитете за управљање пројектима. Велика већина ЈЛС се суочила са смањеним обимом рада због оболелих, самим тим и продуктивношћу рада, као и неопходношћу реорганизације рада и ротације запослених. У случају једне ЈЛС повећан је број запослених, док је у једној ЈЛС број запослених смањен.

Обуке у оквиру ЕУ пројеката које су отказане током COVID-19 пандемије надокнађене су електронским путем у случају 22 ЈЛС, односно делимично надокнађене у случају 4 ЈЛС. Обуке које обухватају велики број учесника и које би биле организоване у виду конференција померене су за 2021. годину.

4 Пример: На Програму ИПА 2016, СКГО је продужио спровођење пројеката за 3 месеца, те је временски оквир за спровођење био од 9 до 18 месеци. Од 36 пројеката, преко 80% је тражило и добило продужење.

5. ИПА III СТРАТЕШКИ И ПРОГРАМСКИ ОКВИР

Према предлогу Европске комисије (ЕК), ЕУ би требало да из Инструмента за претприступну помоћ у периоду од 2021 до 2027. године (ИПА III) обезбеди бесповратну помоћ за Западни Балкан и Турску у износу од 14.5 милијарди евра, од чега је већински део намењен Западном Балкану. Ова средства ће бити искоришћена за финансирање пројеката који доприносе спровођењу политичких, друштвено-економских и институционалних реформи, напретку у процесу европских интеграција и развоју инфраструктуре. ЕК предвиђа удвостручавање у пружању бесповратних средстава кроз Инвестициони оквир за западни Балкан⁵ за подршку развоју приватног сектора, повезивању, дигитализацији, зеленој агенди и социјалним улагањима. Такође предвиђа значајно повећање финансијских гаранција за подршку јавним и приватним инвестицијама у региону кроз наменски инструмент за гаранције у оквиру Инвестиционог оквира за западни Балкан.

Ревидирана методологија проширења, коју је Савет одобрио у марту 2020. године, надовезује се на четири кључна принципа како процес проширења учинити веродостојнијим, подложним јачем политичком управљању, динамичнијим и предвидљивијим. Промене уведене у процес програмирања за ИПА III саставни су део ове ревидиране методологије проширења, која има за циљ да повећа приступ инструмента заснован на учинку и повећа његову ефикасност.

ИПА програмски оквир III представља свеобухватни стратешки документ ЕК за употребу ИПА III средстава. Члан 7. нацрта ИПА III уредбе предвиђа да ће ИПА III програмски оквир бити припремљен за период 2021–2027. и да ће узети у обзир релевантне националне стратегије и секторске политике. Документ ће бити припремљен тако да подржи и спровођење Економског и инвестиционог плана за Западни Балкан⁶, као и да ојача одрживи економски развој и инвестиције, нарочито оне које су потребне за брзи опоравак од економског успоравања узрокованог пандемијом COVID-19. С друге стране, подстицање инвестиција и

5 Инвестициони оквир за Западни Балкан, <https://www.wbif.eu/>.

6 Економски и инвестициони план има за циљ да подстакне дугорочни опоравак региона, подржи зелену и дигиталну транзицију, подстакне економски раст и подржи реформе потребне за напредак на путу ЕУ, укључујући довођење земаља Западног Балкана ближе јединственом тржишту ЕУ и најновијим дешавањима у политикама ЕУ, попут Европског зеленог споразума.

одрживи економски раст су могући само ако се корисници ИПА III чврсто обавезу и спроведу темељне реформе засноване на вредностима ЕУ, пре свега кроз јачање владавине права, побољшања јавне управе и спровођење других структурних реформи.

Члан 3. нацрта ИПА III уредбе дефинише опште и специфичне циљеве инструмента. Анекс II уредбе идентификује *кључне тематске области подршке*⁷ који су обухваћене Програмским оквиром:

- Тематска област подршке 1: Владавина закона, основна права и демократија;
- Тематска област подршке 2: Добро управљање, усклађивање са правном тековином ЕУ, добросуседски односи и стратешка комуникација;
- Тематска област подршке 3: Зелена агенда и одржива повезаност;
- Тематска област подршке 4: Конкурентност и инклузивни раст;
- Тематска област подршке 5: Територијална и прекогранична сарадња.

Општи циљ ИПА III: подршка државама корисницима при доношењу и спровођењу политичких, институционалних, правних, административних, друштвених и привредних реформи потребних да би корисници постигли усклађеност са вредностима ЕУ и постепено се ускладили са правилима, нормама, политикама и праксама ЕУ с циљем чланства у ЕУ, а чиме се доприноси њиховој стабилности, сигурности и просперитету.

Посебни циљеви ИПА III:

- а) јачање владавине права, демократије, поштовања људских права, темељних права и међународног права, цивилног друштва и сигурности те побољшање управљања миграцијама укључујући управљање границама;
- б) повећање учинковитости јавне управе и пружање подршке структурним реформама и добром управљању на свим нивоима;
- в) обликовање правила, стандарда, политика и пракси у складу с онима у ЕУ и јачање помирења и добросуседских односа као и директних међуљудских контаката и комуникације;
- г) јачање економског и социјалног развоја, између осталог путем појачане повезаности и регионалног развоја, пољопривреде и руралног развоја те социјалне политике и политике запошљавања, јачање заштите животне средине, повећавање отпорности на климатске промене, убрзање преласка на нискоугљеничну економију и развој дигиталне економије и друштва;
- д) подршка територијалној и прекограничној сарадњи.

⁷ Window је термин се користи за тематску област подршке.

Табела 1. Логика интервенције ИПА III

| Тематска област подршке | | | | |
|--|---|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Тематски приоритети | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Правосуђе • Борба против корупције • Борба против организованог криминала/ безбедност • Миграције и управљање границом • Основна права • Демократија • Цивилно друштво | <ul style="list-style-type: none"> • Добро управљање • Административни капацитети и усклађивање са правним тековинама • Добросуседски односи и помирење • Стратешка комуникација, праћење, оцењивање и комуникационе активности | <ul style="list-style-type: none"> • Животна средина и климатске промене • Саобраћај, дигитална економија и друштво, и енергетика | <ul style="list-style-type: none"> • Образовање, запошљавање, социјална заштита, инклузија и здравство • Развој приватног сектора, трговина, истраживање и иновације • Пољопривреда и рурални развој • Рибарство | <ul style="list-style-type: none"> • Промовисање запошљавања, мобилност радне снаге и социјална и културно укључивање преко граница • Заштита животне средине и промовисање климатских промена прилагођавање и ублажавање, ризик превенција и управљање • Промовисање одрживог транспорта и побољшање јавне инфраструктуре • Промовисање дигиталне економије и друштва • Подстицање туризма и културног и природног наслеђа • Улагање у омладину, образовање и вештине • Промовисање локалне и регионалне управе • Промовисање локалне и регионалне управе • Јачање конкурентности, пословног окружења и развој малих и средњих предузећа, трговина и инвестиције • Јачање истраживања, технолошки развој, иновације и дигиталне технологије |

Иако ИПА III средства износе 14,5 милијарди евра, први пут средства нису одређена по државама и приоритетима, већ искључиво по приоритетима, односно у случају ИПА III тематских области подршке.

Табела 2. Индикативна алокација ИПА III средстава (износи су у милионима евра).

| | % | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Укупно |
|--------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Тематска област 1 | 15,13 | 281 | 287 | 293 | 299 | 304 | 311 | 317 | 2091 |
| Тематска област 2 | 16,59 | 308 | 315 | 321 | 327 | 334 | 341 | 348 | 2293 |
| Тематска област 3 | 42,45 | 789 | 805 | 821 | 837 | 854 | 871 | 889 | 5867 |
| Тематска област 4 | 22,31 | 415 | 423 | 432 | 440 | 449 | 458 | 467 | 3083 |
| Тематска област 5 | 3,51 | 65 | 67 | 68 | 69 | 71 | 72 | 74 | 485 |
| Укупно | 100 | 1858 | 1896 | 1934 | 1973 | 2012 | 2053 | 2095 | 13820 |
| Административни трошкови | н/а | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 342 |
| Укупно | 100 | 1904 | 1943 | 1982 | 2022 | 2062 | 2104 | 2147 | 14162 |

Извор: нацрт ИПА III програмског оквира из новембра 2020. године

Напомена: Тренутне цене се израчунавају применом годишњег фиксног дефлатора од 2% на износе у ценама из 2018. године. Укупни износи се не збрајају због заокруживања. Износи су подложни променама и званично ће бити објављени након усвајања вишегодишњег финансијског оквира и ИПА правног оквира.

Одобрење финансијске подршке државама корисницима ИПА III биће засновано на три основна *принципа*:

- Релевантности предложених пројеката;
- Техничкој спремности предложених пројеката за спровођење;
- Наплетку држава у процесу приступања ЕУ.

Процес програмирања ИПА III заснива се на припреми Стратешког одговора и појединачних Акционих докумената.

Од држава корисница ИПА III се очекује да припреме *Стратешки одговор* који ће обухватити свих пет ИПА III тематских области подршке, у којима ће истакнути усклађеност свог стратешког оквира за захтевима из процеса приступања ЕУ, као и на који начин ће допринети циљевима из Програмског оквира ИПА III. Овај документ би требало да садржи и индикативну листу нацрта пројеката који би указивали на план трошења ИПА III средстава и везу са тематским приоритетима.

Европска комисија ће извршити иницијалну селекцију предложених пројеката на основу њихове релевантности. Предлози пројеката који буду оцењени као релевантни биће припремљени у формату *Акционе документације*.

Други ниво селекције ће се заснивати на техничкој спремности пројеката за спровођење. Предлози пројеката који буду оцењени као технички спремни биће усвојени. Предлози пројеката ће се сматрати технички спремним када је већина припремних активности финализована (нпр. процена утицаја на животну средину, процена социјалног утицаја, локацијска дозвола, анализа трошкова и користи, израђена тендерска документација или пројектни задатак итд.). Тамо где је примењиво, техничка спремност ће се процењивати и у ширем смислу, осигуравајући да предложени пројекат пружа одговарајућу комплементарност са реформама, укључујући усклађивање са правним тековинама ЕУ, изградњом административних капацитета. Предлози пројеката који нису довољно технички спремни, али су оцењени као релевантни, могу остати на листи пројеката за наредне године.

Графикон 6. Процес програмирања ИПА III националног програма



Током процеса програмирања биће обезбеђена *комплементарност између националне ИПА и вишекорисничке ИПА* која је намењена пројектима од заједничког интереса за све државе кориснице ИПА средстава.

У погледу начина коришћења средстава неће бити промена у односу на претходни период. Средства ће се бити реализована у виду техничке помоћи, набавке опреме, извођења радова, грант средстава, буџетске помоћи, макрофинансијске помоћи и буџетских гаранција.

Процес програмирања ИПА III у свим државама Западног Балкана је почео половином 2020. године. Због кашњења у усвајању ИПА III правног оквира, процес је почео припремом пројектних идеја (*Action Fiches*) за две програмске године ИПА 2021 и ИПА 2022. Након процене њихове релевантности, процес је настављен израдом Стратешког одговора и Акционих докумената. План ЕК је да Акциона документа за ИПА 2021 буду усвојена од стране ИПА комитета у октобру 2021. године, док би нацрти Акционих докумената за ИПА 2022 требало

да се доставе ЕК у септембру 2021. године. Након усвајања Акционих докумената од стране ИПА комитета следи интерна процедура одобрења Финансијских споразума од стране ЕК, односно држава корисница ИПА средстава. Реално је очекивати да процес уговарања пројеката из програма ИПА 2021 почне у првој половини 2022. године.

У оквиру нацрта националног програма ИПА 2021 (у оквиру тематске области подршке 4 и тематског приоритета образовање, запошљавање, социјална заштита, инклузија и здравство) предвиђено је 15 милиона евра за различите мере у здравству од значаја за отклањање последица COVID-19 пандемије. Ова средства су намењена за изградњу и опремање специјализованих болничких установа (нпр. специјализоване биолошке лабораторије, инфективне клинике), успостављање регистра ризика од катастрофа који укључује и здравствена питања и јачање капацитета у случају здравствених катастрофа.

Акциона документа у оквиру програма ИПА 2022 су у процесу израде и рок за њихово достављање ЕК је новембар 2021. године.

Приликом процеса припреме Стратешког одговора и Акционих докумената није било могуће прикупити систематизоване статистичке податке о економским последицама COVID-19 пандемије⁸.

Поред процеса програмирања националних ИПА програма, током 2020. године почео је и **процес програмирања програма прекограничне сарадње и транснационалне сарадње** у виду израде Оперативних програма за период 2021–2027. за сваки од програма. Израда Оперативних програма за програме прекограничне сарадње са суседним државама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ (тзв. ИПА-ИПА програми) у одмаклој су фази и њихово одобрење се очекује до краја 2021. године. С друге стране, Оперативни програми за програме прекограничне сарадње са државама чланицама и транснационалне програме нешто касне у односу на ИПА-ИПА програме и њихово усвајање се очекује у првој половини 2022. године.

Сваки од програма прекограничне и транснационалне сарадње је последице COVID-19 пандемије узео у обзир током консултација са заинтересованим странама, територијалним и SWOT анализама. Ограничење приликом ових анализа представља непостојање систематизованих статистичких података који би се прикупљали од Завода за статистику, тако да је алтернатива у прикупљању и обради података пронађена у извештајима различитих струковних удружења. Што се тиче одабира приоритета, сваки од програма је на одређени начин узео у обзир отклањање последица COVID-19 пандемије. Избором туризма као једног од будућих приоритета у оквиру ИПА-ИПА програма осигурана је директна подршка сектору који је један од највише погођених пандемијом. У оквиру нацрта ИПА регулатива здравство није наведено као један од тематских приоритета, те самим тим у оквиру ИПА-ИПА програма није одабрано као приоритет, већ

8 Интервју у вези са програмирањем ИПА III са господином *Christian*-ом *Weltzien*-ом, вођом пројекта ППФ7.

као хоризонтална тема⁹. Приоритети у оквиру програма прекограничне сарадње са државама чланицама и транснационалних програма још увек нису договорени, али на основу досадашњих консултација реално је очекивати да ће и у овим програмима туризам бити један од приоритета. Такође, у оквиру програма прекограничне сарадње Румунија – Србија, очекује се да програм подржи и здравствени сектор, у виду мера које ће помоћи развоју, примени и оцењивању прекограничних здравствених мера и прикупљању и доследности корисних здравствених података, чиме здравство постаје традиционално један од главних приоритета овог програма.

Као кључни недостатак у процесу програмирања ИПА III идентификован је неадекватан стратешки оквир на страни Републике Србије. Наиме, и поред постојања Закона о планском систему који је усвојен 2018. године, Република Србија није дефинисала правац развоја стратегија у различитим секторима/областима. Из тог разлога, процес програмирања, у већини сектора, започет је без стратегија које обухватају временски период од 2021. године. Поред тога, иако је планирано да се припреми нови документ Национални приоритети за међународну помоћ који би обухватао период од 2019. до 2025. године, нацрт документа је припремљен током 2019. године, али до сада није званично усвојен¹⁰.

9 Интервју у вези са прекограничном сарадњом са господином *Vasileios*-ом *Vasilatos*-ом, вођом пројекта *Cross-border Institution Building Plus (CBIB+)*. У оквиру Програма прекограничне сарадње Србија – Црна Гора, у оквиру приоритета „Запошљавање, мобилност радне снаге, социјална и културна инклузија” као специфичан циљ дефинисан је: „Унапредити квалитет јавног здравља и социјалних услуга за инклузију маргинализованих група у програмској области”.

10 Интервју у вези програмирања ИПА III са господином *Christian*-ом *Weltzien*-ом, вођом пројекта ППФ7.

6. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЈЛС, СКГО И НАЦИОНАЛНИ НИВО КОЈИ ПРОИЗИЛАЗЕ И АНАЛИЗЕ

6.1. Закључци

Иако је сама тешко погођена пандемијом, ЕУ има посебну одговорност и интерес да предводи глобални одговор и пружа помоћ партнерима, нарочито у непосредном суседству. С тим у вези, ЕУ је већ у марту 2020. године, на почетку пандемије, поред средстава која су опредељена свим државама Западног Балкана, ставила на располагање Републици Србији 93 милиона евра, од чега је 15 милиона евра било намењено хитној хуманитарној помоћи, а 78 милиона евра за средњорочни економски опоравак.

COVID-19 пандемија је утицала на одлагање одлуке о буџету ЕУ, те самим тим и на динамику израде и одобрења регулатива, односно израде програмских докумената. Као последицу пандемије можемо дефинисати и одлуку о инвестицијама из будућих програма, односно избору сектора у које ће се средства улагати, приликом чега су свакако узете у обзир последице и ризици пандемије (нпр. здравство које је обухваћено програмом ИПА 2021).

На основу прикупљених информација и анализе одговора на упитник који је достављен ЈЛС може се закључити да COVID-19 пандемија није значајније утицала на програме и пројекте који се финансирају из фондова ЕУ, а намењени су ЈЛС или их спроводе ЈЛС:

- Током периода пандемије није било одлагања, нији одбијања самих позива за грант средства изузев једног случаја;
- Највеће последице огледају се у кашњењу спровођења активности пројеката који су у току (нпр. расписивање набавки, рад на терену и сл.), као и немогућности суфинансирања у одређеном броју случајева. Услед пандемије и разних превентивних мера и забрана, одређени пројекти су били принуђени да изврше одређене измене планираних активности. Међутим, наведена кашњења нису била дужа од шест месеци. Када су у питању оне активности

које су подразумевале догађаје са окупљањем већег броја људи, путовања или посете другим државама, такве активности су или укинуте, замењене неким сличним прикладнијим или одложене. Због COVID-19 пандемије у шест случајева финансијска средства из буџета ЈЛС намењена суфинансирању пројеката током 2020. године преусмерена су за друге намене, док се пет ЈЛС изјаснило да није у могућности да планира суфинансирање у буџету за 2021. годину због COVID-19 пандемије;

- *COVID-19 пандемија није утицала на календаре за убрљавање пројектима* јер није дошло до смањење броја запослених у ЈЛС који се баве пројектним управљањем, али је било *тешкоћа и/или повећаној обима рада* услед реорганизације рада и ротације запослених. Поред тога, већина планираних обука је одржана путем различитих електронских платформи.

С друге стране, од изузетне важности је напоменути да су **надлежна уговорна тела** исказала **изузетан степен разумевања и флексибилности** у прилагођавању спровођења пројеката новонасталим околностима. Динамика прилагођавања је била различита, али примера ради, у оквиру програма прекограничне сарадње са Румунијом у врло кратком року усвојене су неопходне процедуре и смернице како за кориснике, тако и за програмска тела, чиме је омогућен електронски рад у виду виртуелних посета пројектима, електронских састанака и сл. Пројектне активности су настављене путем различитих електронских платформи, као што су форуми за тражење партнера, радионице за припрему, односно спровођење пројеката и сл.

Радна група коју је формирала и којом руководи министарка за европске интеграције, у циљу израде пријаве за Европски фонд солидарности, представља добар **пример међуинституционалне сарадње** и координације на пословима од значаја за коришћење ЕУ фондова у ванредним ситуацијама, као што је пандемија.

Током истраживања је утврђено да су Министарство здравља и Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут” били укључени у преговоре о донацијама, док је Републички фонд за задржавствено осигурање надлежна институција за дефинисање приоритета и расподелу опреме која је добијена од стране ЕУ. Међутим, **подаци о крајњим корисницима којима је опрема испоручена нису јавно доступни**.

Током процеса програмирања ИПА III, односно националног програма ИПА 2021 и програма прекограничне сарадње, потребе које се односе на **отклањање последица COVID-19 су узете у обзир**.

6.2. Препоруке

Препоруке за ЈЛС и СКГО

- Финализација Оперативних програма за *програме прекограничне сарадње* са државама чланицама подразумева бар још једну рунду консултација са заинтересованим странама током 2021. године. С тим у вези, од изузетног значаја је да *представници СКГО и ЈЛС учествују у овим консултацијама* како би се омогућило да приоритети и предлози активности одговарају потребама територије обухваћене програмима.
- Реално је очекивати да ће први позиви за пројекте у оквиру ИПА-ИПА програма, односно програма прекограничне сарадње са државама чланицама ЕУ бити отворени половином 2022. године. С тим у вези, неопходно је *благовремено идентификовати партнере, планирати предлоге пројеката, као и средстава за рефинансирање и суфинансирање пројеката*. С тим у вези, потребно је додатно *одржаћи међуопштинска партнерства* приликом *конкурисања за различите пројекте* (нпр. веће и развијеније општине да предузму улогу водећег партнера у оквиру програма прекограничне сарадње). Тренутно 22 од укупно 59 ЈЛС које су доставиле одговор на упитник нема пројекат који директно спроводи. Ако се узме динамика наредних позива за бесповратна средства, лако је закључити да ће општине бити неколико година без пројеката које финансира ЕУ што неповољно утиче на развој ЈЛС, али и на капацитете за управљање пројектима.
- Како је процес програмирања ИПА 2022 у току, СКГО као представник ЈЛС, требало би да узме *активно учешће у консултацијама током процеса програмирања*. Како је сектор здравства обухваћен програмом ИПА 2021, складно препорукама ЈЛС из одговора на упитник, у оквиру програма ИПА 2022 приоритет би требало дати активностима *у оквиру сектора конкурентности* и подршке малим и средњим предузећима и секторима који су претрпели *највише губитке (нпр. туризам)*.
- ИПА средства пружају *моћност и за даље јачање капацитета ЈЛС и кризних штабова* на свим нивоима за поступање у ванредним ситуацијама.
- *Извештаји општинских, градских, покрајинских и републичкој кризној штаба* би требало да обухвате и податке о расподели опреме која је добијена путем међународних донација. Извештаји би требало да буду доступни на интернет презентацијама општине, града, покрајинске, односно Републичке Владе.

Препоруке за централни ниво и СКГО

- У оквиру ИПА II програмских докумената здравство није било дефинисано као приоритет већ као једна од хоризонталних тема (нпр. подршка борби против корупције која би обухватила и здравство). У оквиру ИПА III програмских докумената здравство је препознато као тематски приоритет у оквиру тематске области подршке број четири. С тим у вези, од изузетног је значаја да *средњорочне потребе у области здравства буду обухваћене Стратешким одговором, односно Акционим документима.*
- Током ове пандемије на светском нивоу уочени су недостаци здравствених система, односно система за поступање у ванредним ситуацијама. Ови недостаци се већ годинама представљају извештајима глобалног индекса здравствене сигурности (*Global Health Security Index: <https://www.ghsindex.org/>*) који заједнички припремају Џон Хопкинсов центар за здравствену сигурност, Иницијатива за нуклеарну претњу и Јединица за истраживање Економиста¹¹. Како пандемије не познају границе, *препоручење из ових извештаја би могло да се искористи за иницирање пројекта који би могла да финансира ЕУ на нивоу држава корисница ИПА средстава.*
- У складу са принципом транспарентности у коришћењу јавних средстава, укључујући и фондове ЕУ, *неопходно је објавити податке о крајњим корисницима који су добили опрему и другу врсту помоћи од стране ЕУ, али и других донатора и државног буџета.*
- Такође, *дефинисање потреба и приоритета за расподелом опреме требало би да буде организовано на међуинституционалном нивоу, а не искључиво преко РФЗО.* Радна група за припрему пријаве за Фонд солидарности, коју је основала и којом руководи министарка за европске интеграције, представља добар пример међуинституционалне сарадње и координације.
- Недовољно адекватан стратешки оквир на страни Републике Србије могао би да отежа идентификацију предлога пројеката и негативно утиче на стратешку оцену предложених пројеката. С тим у вези, *неопходно је дефинисати и ревидирати стратешки оквир на нивоу сектора у складу са Законом о планским системом тако да буде компатибилан и са новим буџетским периодом на нивоу ЕУ.*
- Поред неадекватног стратешког оквира, због различитих потреба током процеса програмирања, припремају се територијалне анализе (нпр. анализе територија обухваћених програмима прекограничне сарадње). Имајући у виду значај веродостојних података за планирање, од *изузетног је значаја дефинисати методологију територијалних анализа која би била применљива у ширем контексту и служила за различите потребе планирања.* Системски приступ би требало да буде заснован на територијалним анализама на нивоу НУТС 2. На основу овако дефинисане територијалне

11 Nuclear Threat Initiative (NTI), the Johns Hopkins Center for Health Security (JHU), Economist Intelligence Unit (EIU).

анализе било би могуће дефинисати даље правце политике регионалног развоја, односно методологију и обухват других територијалних анализа на нивоу територија обухваћених регионалним развојним агенцијама, програмима прекограничне сарадње, као и потребу за територијалним инструментима¹² и избегне *ad hoc* приступ. На овај начин би се омогућило јасно дефинисање развојних потреба одређених делова земље у односу на будуће инвестиције које произилазе из усклађивања са правним тековинама ЕУ (нпр. у области животне средине), као и њихова одрживост. Такође, на овај начин би се омогућило и да будуће планирање потреба у оквиру програма и пројеката који ће се бавити отклањањем последица COVID-19 пандемије (нпр. Гарантни механизам за Западни Балкан) буде засновано на реалним потребама и веродостојним подацима који обухватају целу територију Републике Србије.

- У наредних неколико година конкурисање за пројекте ЕУ подразумеваће и коришћење поузданих података који се односе на последице COVID-19 пандемије у различитим областима. С тим у вези, Завод за статистику, у сарадњи са различитим струковним удружењима, требало би да у најкраћем року *дефинише методологију за утврђивање, праћење и извештавање о последицама COVID-19 пандемије у различитим областима*.
- Спровођење финансијских инструмената, као што је гарантни механизам за Западни Балкан, подразумеваће и *процену да ли је неопходно сировесити адекватну обуку* за потенцијалне кориснике. С друге стране, промоција програма који ће бити подржани кроз ове финансијске инструменте је неминовна.
- Због неопходности издвајања значајних средстава на годишњем нивоу за претфинансирање и суфинансирање пројеката које финансира ЕУ, као и тешкоћа које су одређене ЈЛС имале током COVID-19 пандемије приликом суфинансирања пројеката, *неопходно је основати буџетски фонд*¹³ намењен суфинансирању пројеката ЈЛС који се спроводе кроз грант шеме које се финансирају кроз ИПА. СКГО „Студија о успостављању система за суфинансирање пројеката јединица локалне самоуправе који се финансирају из ИПА“ из 2017. године даје практична решења у погледу формирања буџетског фонда.

12 Уредбом (ЕУ) 1303/2013 уведен је сет „територијалних инструмената“ који омогућавају државама чланицама да користе нове приступе за комбиновање средстава из различитих програма и фондова на дајој територији. Користе се три инструмента: као интегрисане територијалне инвестиције, као програми одрживог урбаног развоја или као локални развој вођен заједницом. За сваки од поменутих инструмената, Уредба (ЕУ) 1303/2013 прописује услове који морају бити испуњени, као и аранжмане за спровођење.

13 Законом о Буџетском систему дефинисано је да је Буџетски фонд евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, који се отвара по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом.

- Имајући у виду да су новим Законом о здравственој заштити („Сл. гласник РС”, бр. 25/2019), домови здравља прешли са локалног нивоа у надлежност Републике, од изузетне је важности да *Министарство здравља подстигне и омогуће здравственим институцијама на локалном нивоу уриком конкретних пројеката у оквиру програма прекограничне сарадње* где је здравство дефинисано као приоритет (нпр. програм са Румунијом).
- Основни ИПА III принципи указују да се ИПА средства неће унапред опредељивати према државама, већ ће зависити од напретка држава у процесу приступања ЕУ, значаја предложених пројеката и њихове спремности за спровођење. Спремност пројеката и апсорпциони капацитет зависи и од одговарајућег институционалног оквира. Прелазак са ИПА II на ИПА III представља добар тренутак за *анализу postoјећег институционалног оквира и препоруке за његово унапређење* пре свега имајући у виду будуће управљање структурним фондовима и кохезионим фондом.

7. АНЕКСИ

7.1. Анекс 1. Методологија рада

Почетком 2020. године, локалне самоуправе у Србији суочиле су се са глобалном здравственом кризом проузрокованом пандемијом вируса COVID-19, чиме се створила потреба за израдом анализе утицаја пандемије на ЕУ фондове намењене ЈЛС у Србији. Циљ наведене анализе је утврђивање стања добијене ЕУ финансијске подршке Србији за санирање последица пандемије и њеног утицаја на постојеће ИПА фондове, као и утицај COVID-19 на планирање и спровођење пројеката ЈЛС у Србији финансираних из средстава ЕУ.

Методолошки приступ израде анализе засниваће се на следећим основним корацима:

- Израда критеријума за одабир општина;
- Одабир општина на основу утврђених критеријума;
- Израда упитника и његова обрада након прикупљених одговора;
- Анализа јавно доступних информација и званичних докумената;
- Организовање интервјуа са одређеним бројем општина и државних институција;
- Сумирање налаза и предлог препорука.

С тим у вези, први део анализе обухвата припрему упитника за ЈЛС којим ће се испитати утицај пандемије на планирање и спровођење пројеката финансираних из ЕУ фондова, као и прикупљање и обраду података добијених путем упитника. Утврђивање ЈЛС које ће бити обухваћене упитником биће засновано на основу две могућности:

- Статистичким подацима у вези са ЈЛС (нпр. број становника, категорија развијености, висина буџета по глави становника, величина територије, округ, покрајина, статус (град, општина или градска општина));
- Територији обухваћеној пројектима које финансира ЕУ (нпр. појединачни пројекти који обухватају међуопштинске пројекте, програми прекограничне и транснационалне сарадње).

Као метод/инструмент прикупљања података користиће се онлајн упитник прилагођен циљној групи испитаника. Упитник ће бити структуриран према четири целине:

- Помоћ ЕУ током COVID-19 пандемије;
- Последице по спровођење програма и пројектних активности;
- Последице по капацитете; и
- Остало.

Питања ће бити конципирана као кратка, лако разумљива, са више понуђених одговора. Како би се дошло до корисних, објективних и исправних података, питања ће се формулисати директно, а ЈЛС ће бити указано на неопходност појашњења и описа датих одговора.

Подаци прикупљени на основу овог упитника биће обрађени према четири целине на основу којих је упитник структуриран. Добијени подаци ће послужити као основа за утврђивање утицаја COVID-19 на ЕУ фондове за ЈЛС, али и основа за давање иницијатива и предлога, предузимање мера и примену адекватних корака усмерених ка отклањању последица пандемије. Након обраде одговора на питања, у случају потребе, спровешће се интервјуи са представницима одређеног броја градова/општина како би се утврдила веродостојност налаза, односно утврдиле додатне чињенице неопходне за утврђивање тренутног стања и формулисање препорука.

Планирано је да се други део анализе спроведе у првој половини 2020. године, након што буду доступне релевантне информације у вези ИПА 2021–2027. финансијске перспективе (ИПА III).

Овај део анализе ће обухватити *прикупљање јавно доступних информација у вези са финансијском подршком ЕУ Србији током здравствене кризе проузроковане пандемијом вируса COVID-19*, као и анализу званичних докумената. Анализа званичних докумената обухватиће стратегије, програмска документа, извештаје, као и искуства различити пројеката који су финансирани ИПА средствима. На овај начин извршиће се анализа прерасподеле финансијских средстава унутар ЕУ фондова и програма проузрокована пандемијом и/или промене и кашњења у спровођењу предвиђених пројектних активности. Поред тога, анализа ће обухватити преглед ИПА III планиране подршке за санирање последица пандемије и могућности за ЈЛС.

У случају потребе за прикупљањем додатних информација, планирани су интервјуи са кључним институцијама надлежним за управљање ИПА средствима од интереса за ЈЛС, као што су Министарство за европске интеграције, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство привреде итд.

На основу претходно спроведених корака аутор ће припремити документ „Анализа утицаја здравствене кризе проузроковане пандемијом вируса COVID-19 на ЕУ фондове за јединице локалне самоуправе (ЈЛС) у Србији” која ће обухватити: а) уводни део; б) преглед финансијске подршке ЕУ Србији намењене отклањању последица COVID-19 пандемије и утицаји на постојеће

ИПА финансирање; ц) утицај COVID-19 пандемије на планирање и спровођење пројеката које финансира ЕУ у ЈЛС; д) анализа ИПА III стратешког и програмског оквира од значаја за отклањање последица COVID-19 пандемије; е) процена ефеката COVID-19 пандемије на ИПА III финансирање ЈЛС; ф) препоруке за ЈЛС и национални ниво; г) анекси.

Објављивање ове анализе омогућиће да она постане доступна широј јавности, а пре свега ЈЛС и државним органима, односно међународним партнерима заинтересованим за подршку ЈЛС. Очекује се да се тиме допринесе повећаном знању и свести о ефектима COVID-19 пандемије на ЕУ фондове за ЈЛС, као и могућностима за подршку у отклањању истих.

7.2. Анекс 2. Упитник за ЈЛС

СКГО у сарадњи са Асоцијацијом локалних власти и региона Шведске спроводи Програм „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу придруживања ЕУ: Унапређење квалитета услуга, дијалога заинтересованих страна и ефикасности локалне администрације” (финансира Краљевина Шведска, посредством Шведске агенције за међународни развој и сарадњу – Сида), са циљем подршке и даље припреме градова и општина у Србији за придруживање ЕУ кроз унапређење квалитета услуга, јачање дијалога између кључних актера и омогућавање ефикасније локалне администрације, у складу са принципима добре управе и родном равноношћу. (САЛАР).

У оквиру компоненте 2 Програма – општа подршка локалним самоуправама у тематској области Европске интеграције и међународна сарадња планирана је подршка локалној самоуправи за бољу припрему за коришћење фондова ЕУ (ИПА/ЕУ програми) у сврху испуњавања захтева из процеса приступања Републике Србије ЕУ.

Почетком 2020. године, локалне самоуправе у Србији суочиле су се са глобалном здравственом кризом проузрокованом пандемијом вируса COVID-19, чиме се створила потреба за израдом анализе утицаја пандемије на ЕУ фондове намењене ЈЛС у Србији. У ту сврху, припремљен је Упитник за градове и општине како би се утврдило стање добијене ЕУ финансијске подршке за санирање последица пандемије и њеног утицаја на постојеће ИПА фондове, као и утицај пандемије вируса COVID-19 на планирање и имплементацију пројеката ЈЛС у Србији финансираних из средстава ЕУ.

Молимо вас да се, за информације у вези са попуњавањем упитника обратите експерту Огњену Мирићу на е-адресу: omiric@gmail.com.

I Помоћ ЕУ током COVID-19 пандемије

1. Да ли је током периода COVID-19 пандемије ваша ЈЛС добила помоћ од стране ЕУ намењену борби против COVID-19?

а) ДА, хуманитарну помоћ (нпр. медицинска опрема, лична заштитна опрема итд.): _____

б) ДА, техничку помоћ: _____

в) НЕ

У случају одговора ДА, молимо вас да украјко описате врсту помоћи и на који начин је обезбеђена.

2. Да ли је током периода COVID-19 пандемије ваша ЈЛС (укључујући и мала и средња предузећа и/или цивилно друштво) добила помоћ од стране ЕУ намењену отклањању економских последица пандемије?
- а) ДА: _____
- б) НЕ
- °У случају одговора ДА, молимо вас да укратко опишете ко је био корисник помоћи, као и врсту помоћи и начин на који је обезбеђена.*
3. Да ли је у оквиру од неких постојећих пројеката финансираних из средстава ЕУ, у чије спровођење је укључена ваша ЈЛС, извршено преузимање активности како би се обезбедила помоћ у борби против пандемије, односно отклањању економских последица пандемије?
- а) ДА: _____
- б) НЕ
- °У случају одговора ДА, молимо вас да наведете назив пројекта и укратко опишете врсту помоћи и на који начин је обезбеђена.*
4. Уколико би током 2021. године били расписани конкурси за доделу средстава ЕУ за отклањање последица пандемије, да ли би ваша ЈЛС конкурисала тј. доставила пројектни предлог?
- а) ДА: _____
- б) НЕ
- °У случају одговора ДА, молимо вас да наведете очекивану област за коју је вашој ЈЛС подрица највише потреба, као и крајњи циљ и циљева.*

II Последице по спровођење програма и пројектних активности

5. Да ли су због COVID-19 пандемије одложени неки од планираних позива за грант средства ЕУ који обухватају и вашу ЈЛС?
- а) ДА: _____
- б) НЕ
- в) Могуће је да су неки од позива одложени, али наша ЈЛС није о томе обавештена
- °У случају одговора ДА, молимо вас да наведете назив позива и дужину одлагања.*
6. Да ли је због COVID-19 пандемије каснило спровођење активности пројеката који се финансирају из средстава ЕУ, а које ваша ЈЛС директно спроводи (нпр. пројекти у оквиру грант шема)?
- а) ДА: _____
- б) НЕ, активности су реализоване по плану
- в) НЕ, ЈЛС у овом тренутку нема ЕУ пројеката које директно спроводи
- °У случају одговора ДА, молимо вас да наведете које активности су касниле, дужину одлагања и (могуће) последице.*

7. Да ли сте због COVID-19 пандемије и кашњења у спровођењу активности пројекта који директно спроводи ваша ЈЛС тражили продужење трајања пројекта и да ли је продужење одобрено?
- а) ДА и продужење је одобрено: _____
- б) ДА, али продужење није одобрено: _____
- в) НЕ
- г) НЕ, ЈЛС у овом тренутку нема ЕУ пројеката које директно спроводи
°У случају одговора ДА, молимо вас да наведете коме је захтев достављен и у оквиру којег пројекта, односно у случају одговора под б) и разлоге за његово одбијање и (могуће) последице.
8. Да ли је због COVID-19 пандемије каснило спровођење активности пројеката чији је ЈЛС индиректни корисник, а који се финансирају из средстава ЕУ (нпр. планирана техничка помоћ (израда пројектно техничке документације за инфраструктурне пројекте) или извођење инфраструктурних радова или планирана набавка опреме)?
- а) ДА: _____
- б) НЕ, активности су реализоване по редовном плану
- в) НЕ, ЈЛС у овом тренутку није индиректни корисник ЕУ пројеката
°У случају одговора ДА, молимо вас да наведете врсту пројекта, дужину одлагања и (могуће) последице.

III Последице по капацитете

9. Да ли су због COVID-19 пандемије финансијска средства из буџета ЈЛС намењена суфинансирању пројеката током 2020. године преусмерена на друге намене?
- а) ДА: _____
- б) НЕ
°У случају одговора ДА, молимо вас да наведете врсту пројекта, износ средстава и (могуће) последице.
10. Да ли сте у ситуацији да због COVID-19 пандемије ваша ЈЛС није у могућности да планира финансијска средства за суфинансирање ЕУ пројеката у буџету за 2021. годину?
- а) ДА: _____
- б) НЕ
- в) Суфинансирање није ни планирано у 2021. години
°У случају одговора ДА, молимо вас да наведете врсту пројекта, износ средстава и (могуће) последице.

11. Да ли је због COVID-19 пандемије било одређених организационих промена унутар ЈЛС које су утицале на капацитете за управљање пројектима?

а) ДА: _____

б) НЕ

°У случају одговора ДА, молимо вас да наведете врсту промена и њихов утицај (нпр. уташена унутрашња организациона јединица, повећан број запослених итд.).

12. Да ли су обуке у оквиру ЕУ пројеката које су отказане током COVID-19 пандемије надокнађене електронским путем?

а) ДА: _____

б) ДЕЛИМИЧНО: _____

в) НЕ

°У случају одговора ДЕЛИМИЧНО, молимо вас да наведете најзначајније обуке које нису реализоване.

IV Остало

13. Да ли постоје неке друге информације од интереса за ово истраживање, а које нису обухваћене претходним питањима?

а) ДА: _____

б) НЕ

°У случају одговора ДА, молимо вас да наведете информације и укратко их опишете.

У случају потребе за појашњењем одређених одговора, молимо вас да наведете контакт особу и његове/њене податке (име и презиме, е-маил адреса и телефон):

_____.

ХВАЛА НА САРАДЊИ.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

339.96(497.11)
336.1:352(497.11)
616.98:578.834]:33(497.11)

МИРИЋ, Огњен, 1979-

Анализа утицаја здравствене кризе проузроковане пандемијом вируса covid-19 на ЕУ фондове за јединице локалне самоуправе у Србији / Огњен Мирић. - Београд : Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, 2021 (Београд : Досије студио). - 41 стр. ; 24 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-80480-32-9

а) Економска помоћ -- Србија б) Локална самоуправа -- Финансирање -- Србија в) Корона вирус -- Економски аспект -- Србија

COBISS.SR-ID 52052233



Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-80480-32-9



9 788680 480329 >